



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **DRUŽSTVO MAJDALENKY**, se sídlem Majdalenky 13, Brno, zastoupen Mgr. Hanou Šnyrchovou, advokátkou se sídlem Veveří 46, Brno, proti žalovanému: **Finanční úřad Brno I**, se sídlem Příkop 25, Brno, o kasační stížnosti žalobce proti rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 22. 2. 2007, č. j. 29 Ca 3/2005 – 27,

**t a k t o :**

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 2. 2007, č. j. 29 Ca 3/2005 – 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 22. 2. 2007, č. j. 29 Ca 3/2005 - 27, byla odmítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“), jíž se domáhal ochrany před nezákonným zásahem Finančního úřadu Brno I, který podle jeho názoru spočíval v tom, že správce daně při posuzování náležitostí rozhodnutí ze dne 4. 6. 2002, č. j. 101985/02/288915/8159, nepostupoval podle ustanovení § 32 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“) a nevydal osvědčení o neplatnosti rozhodnutí. Krajský soud odůvodnil odmítnutí žaloby neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení, neboť dospěl k závěru, že v předmětné věci se nejedná o zásah ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. Pro ověřování splnění podmínek neplatnosti zákon o správě daní a poplatků neupravuje žádný zvláštní procesní postup, a to z toho důvodu, že rozhodnutí, jímž se vydává osvědčení o neplatnosti rozhodnutí nemá konstitutivní, ale pouze deklaratorní účinek, prohlašuje se jím pouze jeho neplatnost a vytváří se podmínky pro vydání rozhodnutí nového tím, že se z důvodu právní jistoty prohlásí rozhodnutí, které nelze za rozhodnutí vůbec považovat, za neplatné. V případě, že však po ověření splnění podmínek neplatnosti ve smyslu shora citovaného ustanovení správce daně dospěje k závěru, že takové podmínky nenastaly,

rozhodnutí nevydává a pouze daňovému subjektu sděluje výsledek ověřování. Postup správce daně v souladu se zákonem o správě daní a poplatků nenaplnuje materiální ani formální podmínky ustanovení § 82 s. ř. s. Pojem „zásah, pokyn, donucení“ sice s. ř. s. nedefinuje, ale právní nauka mluví o „bezprostředním zásahu“ v souvislosti se správní činností k odvrácení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněné zájmy, jíž veřejná správa fyzicky zasahuje do právních poměrů osob, jež toto ohrožení vyvolaly, popř. třetích osob, a omezuje je v jejich právech. Sdělení správce daně, že neshledal podmínky pro osvědčení neplatnosti rozhodnutí, nenaplnuje znaky zásahu ve smyslu citovaného ustanovení.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž setrval na svém názoru, že se jednalo o nezákonný zásah, neboť správce daně neověřil neplatnost vydaného rozhodnutí. Důsledky tohoto postupu správce daně podle stěžovatele trvají, neboť finanční úřad uložil a vymáhal plnění povinností paaktem, místo platebním výměrem na daň z přidané hodnoty. 2000. Podle názoru stěžovatele se v dané věci nelze domáhat práva postupem podle § 65 s. ř. s., neboť v případě vydání paaktu se nejedná o rozhodnutí. Nelze tedy vůbec hovořit o nezákonném rozhodnutí, proti kterému by bylo možno bránit se u soudu. Přesto však, pokud finanční úřad odmítl ověřit neplatnost rozhodnutí ve smyslu § 32 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků a dále v řízení postupoval, jako by o platné rozhodnutí šlo, zasáhl tím do práv stěžovatele. V dané věci se nelze ani domáhat práva postupem podle § 79 s. ř. s. Z uvedených důvodů se stěžovatel domnívá, že má - li být naplněn smysl a účel s. ř. s., tj. poskytovat ochranu před zasahováním do práv správním orgánem, je možno domáhat se práva prostřednictvím žaloby ve smyslu § 82 s. ř. s. Podle stěžovatele nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že v daném případě se nejedná o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Finanční úřad se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s odůvodněním napadeného usnesení. Za nezákonný zásah správního orgánu nelze považovat nevydání osvědčení o neplatnosti rozhodnutí, a to zvláště v případě, kdy takto napadené rozhodnutí obsahovalo všechny zákonem požadované náležitosti podle § 32 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků. K nezákonnému zásahu do práv stěžovatele tímto způsobem nemohlo dojít už z toho důvodu, že osvědčení o neplatnosti rozhodnutí nemá konstitutivní účinky, ale pouze účinky deklaratorní, a vytváří se jím podmínky pro vydání nového rozhodnutí. Stěžovatel podal proti výše uvedenému rozhodnutí řádný opravný prostředek, ale již nevyužil možnosti bránit své právo soudní cestou podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. S ohledem na výše uvedené finanční úřad navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud rozhodl o pokračování v řízení přerušeném v souladu s ustanovením § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. poté, co rozšířený senát rozhodl usnesením ze dne 16. 12. 2008 ve věci sp. zn. 8 Aps 7/2007, v němž uvedl, že posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom shledal i některé vady uvedené v odst. 3, k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

S. ř. s. a ani jiný právní předpis nedefinuje pojmy zásah, pokyn ani donucení. Podle odborné literatury se zásahem rozumí obvykle aktivní úkony správních orgánů nebo jiných

součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci souvisejících většinou s výkonem správních činností (Brothánková, J., Žiškova, M., Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou, 2. vydání, Linde, 2006, s. 167 a Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M., Soudní řád správní, Komentář, 1. vydání, C. H. Beck, 2004, s. 192). Přesná definice těchto pojmů ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, které mohou mít různou formu. Jde o úkony, pro které mohou, a nemusí, být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. Zásahem mohou být obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80, publ. pod č. 1176/2007 Sb. NSS. Jako nezákonný zásah Nejvyšší správní soud shledal např. „odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele (odtažení) k pokynu strážníka obecní policie (podle § 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu), za situace, kdy vozidlo netvořilo překážku provozu na pozemních komunikacích“ (rozsudek ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, publ. pod č. 932/2006 Sb. NSS), „zásah policejního orgánu při výkonu působnosti ve veřejné správě“ (rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004 - 69, publ. Pod č. 623/2005 Sb. NSS). Naopak za zásah Nejvyšší správní soud nepovažoval „inspekční zprávu, vyhotovenou Českou školní inspekcí podle § 19 odst. 6 zákona ČNR č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství“ (rozsudek ze dne 22. 2. 2006, č. j. 3 Aps 2/2005 - 44, publ. pod č. 860/2006 Sb. NSS) nebo „sdělení stavebního úřadu podle § 57 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 o tom, že proti provedení ohlášené stavební úpravy nemá námitek“ (rozsudek ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80, publ. pod č. 1176/2007 Sb. NSS). Rovněž lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110 (publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS), podle něhož může provádění daňové kontroly představovat nezákonný zásah ve svém celku, kdy dojde k nezákonnému zásahu zpravidla již samotným zahájením daňové kontroly, která se dotkne svobodné sféry jednotlivce. Příkladem může být nesplnění podmínek pro její provádění, bezdůvodné opakování kontroly a další. Od těchto příkladů však je třeba odlišit daňovou kontrolu zákonnou, v jejímž průběhu dojde k nezákonnému postupu (úkonu) ze strany pracovníka správce daně. Ne každá nezákonnost při provádění daňové kontroly totiž představuje nezákonný zásah. Vliv nezákonného postupu pracovníka správce daně při provádění daňové kontroly na zákonnost kontroly samotné se vzpírá zobecnění a bude záležet vždy na posouzení konkrétních okolností případu a posouzení vlivu nezákonného úkonu na výsledek kontroly (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 9).

O zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. se tedy jedná tehdy, jestliže napadeným zásahem byl stěžovatel přímo zkrácen na svých právech, a v takovém případě by také soud mohl správnímu orgánu zakázat, aby v porušování práva stěžovatele pokračoval a přikázat mu, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Smyslem soudního přezkumu zásahů je zabránit porušování práv, což znamená, že efektivní ochranou může být pouze takové rozhodnutí soudu, které se bezprostředně může projevit v právní sféře stěžovatele.

Krajský soud provedl rozbor definice „nezákonného zásahu“ ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s., posoudil znaky tohoto institutu ve vztahu k přípisu správce daně o neověření neplatnosti, dospěl k závěru, že tento přípis nemá povahu nezákonného zásahu a z toho dovedl, že v důsledku této skutečnosti chybí základní podmínka pro meritorní projednání věci,

což je neodstranitelný nedostatek, a proto žalobu odmítl. Posuzování podmínek podle citovaného ustanovení a vyslovení závěru, zda jde či nejde o nezákonný zásah, je však podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodováním o věci samé. Pokud totiž krajský soud zvažoval naplnění jednotlivých znaků, kterými je definován nezákonný zásah a vyslovil o tom právní závěr, že tomu tak není, nejedná se o nedostatek podmínek řízení podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž o nesplnění definičních znaků nezákonného zásahu podle ustanovení § 82 s. ř. s. Žaloba by v důsledku nesplnění podmínek ust. § 82 s. ř. s. byla podle § 87 odst. 3 s. ř. s. nedůvodná, nikoli neprojednatelná (viz rozsudek ze dne 20. 9. 2006 č. j. 3 Aps 3/2005 – 139, publ. pod č. 1010/2007 Sb. NSS). Rovněž podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008 ve věci sp. zn. 8 Aps 7/2007 představuje posouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu (zkrácení na právech, nezákonnost zásahu) vždy úvahu ve věci samé, která v konečném důsledku může vést nanejvýš k zamítnutí žaloby se závěrem, že k tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo, nebo že k němu sice došlo, nebyl však nezákonný, anebo sice nezákonným byl, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech, nikoliv k jejímu odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že krajský soud nesprávně posoudil podmínky stanovené § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v důsledku čehož vydal nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Jedná se proto o vadu řízení podle § 109 odst. 3 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud proto na základě výše uvedených důvodů napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti krajský soud pojedná v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.), ve kterém rozhodne o podané žalobě v zákonem předepsané formě.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. prosince 2008

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu